

## A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE NA SOCIEDADE MULTICULTURAL: O MOTE DA SUSTENTABILIDADE

*Taciana Marconatto Damo Cervi<sup>1</sup>*

**Sumário:** Introdução, 1 A atuação do Estado para o meio ambiente ecologicamente equilibrado, 1.1 Três esferas de responsabilização: administrativa, civil e penal, 1.2 Instrumentos processuais de defesa do meio ambiente, 1.3 A política creditícia e a tributação ambiental, 2 A realidade entre a proteção jurídica ao meio ambiente e o desenvolvimento, Conclusão, Referências.

**Resumo:** O desenvolvimento econômico e social influenciou sensivelmente os mecanismos da natureza, culminando em uma crise ambiental de repercussões sérias no tocante à qualidade de vida e do próprio meio ambiente. Os anseios da sociedade pela tutela jurídica do meio ambiente foram incorporados pela Constituição Federal de 1988 que reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A pesquisa busca identificar os instrumentos jurídicos de defesa ambiental e as diferentes esferas de responsabilização para os infratores da norma ambiental.

**Palavras-chave:** meio ambiente – estado - direito

**Abstract:** The economic and social development influenced the mechanisms of nature culminating in a environment crisis of serious backwashes to life quality and environment. Society cravings of wariness and care with nature were assumed for Federal Constitution of 1988 that recognised environmental law. The work searches legal instruments of environmental defense and diferent levels of punishment to environmental law infringement.

**Keywords:** environment - state - law

### INTRODUÇÃO

O homem sempre buscou na natureza as ferramentas necessárias para o desenvolvimento da sociedade, e as intervenções humanas no meio ambiente revelaram-se marcantes. Inicialmente, o homem buscou garantir a sobrevivência, mas, posteriormente, utilizou-se da natureza como meio de reafirmar seu domínio sobre as demais espécies, usando da biodiversidade para auferir condições mais cômodas em sua vida.

Decorrido longo período de intensa degradação ambiental, em meados do séc. XX despertam iniciativas de conscientização da importância da preservação do meio ambiente, que culminaram em discursos conduzidos ao âmbito do conteúdo da lei. No Brasil, constituiu-se um sistema complexo de proteção ao meio ambiente, que compreende os esforços conjugados dos três poderes, a disponibilização de instrumentos legais protetivos e três esferas de tutela do meio ambiente, quais sejam, a esfera civil, penal e administrativa. Neste vértice está conduzida a análise desta pesquisa.

Com isso, o trabalho não pretende esgotar a temática, mas sim contribuir para a discussão da proteção ambiental no âmbito das atribuições do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Professora do curso de graduação em Direito da Fundação Educacional Machado de Assis, e do curso de graduação em Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, *campus* de Santo Ângelo. Pesquisadora. E-mail: [tacianadc@hotmail.com](mailto:tacianadc@hotmail.com).

## 1 A ATUAÇÃO DO ESTADO PARA O MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

A busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado capaz de proporcionar vida saudável no planeta emerge como um sinal de reorientação para a humanidade. No intuito de buscar alternativas de remediação e minoração dos efeitos destrutivos sobre a natureza, a comunidade internacional, através da Organização das Nações Unidas - ONU - iniciou a construção de parâmetros ecológicos destinados a nortear um modo ideal de conviver com a natureza.

Essa trajetória se iniciou com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada em 10 de dezembro de 1948. Fruto das transformações mundiais ocorridas no segundo pós-guerra, a Declaração projetou, em dimensão internacional, um enfoque específico dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente, baseando-se no espírito de que os direitos e a dignidade do homem constituem expoentes da justiça, da paz e da liberdade.

A partir desse marco histórico, o direito de viver em um meio ambiente sadio tem sido um conteúdo corrente no pensamento do homem, sendo reivindicado pelos setores da população preocupados com o futuro do planeta e com a qualidade de vida legada às futuras gerações.

Nesse sentido, a Carta Política brasileira de 1988 reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e indisponível. Seu art. 225 menciona que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” E para conferir efetividade a esse direito difuso, a Constituição Federal ainda incorporou a chamada cláusula aberta que permite o ingresso de normas protetoras contidas nos tratados internacionais firmados pelo Brasil e que são imediatamente obrigatórias no território nacional.<sup>2</sup> O princípio encontra-se enunciado no parágrafo 2.º do artigo 5.º da Constituição Federal que dispõe sobre os direitos e deveres individuais e coletivos e inclui todos os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na esfera das relações internacionais.

Contudo o mandamento constitucional impõe ao Estado a obrigatoriedade de políticas públicas previamente estabelecidas nos incisos do referido artigo, quais sejam, preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, preservar a integridade do patrimônio genético do País, definir os espaços territoriais protegidos, exigir a realização do estudo prévio de impacto ambiental, proteger a fauna e a flora vedando práticas que coloquem em risco sua função ecológica e, ainda, promover a educação ambiental, entre outros.

---

<sup>2</sup> NALINI, Renato. Poder Judiciário. p. 287-305. In: TRIGUEIRO, André. *Meio ambiente no século XXI: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

Frente a isso, a efetiva proteção do meio ambiente exige a conjugação de esforços dos três poderes: o Legislativo, dotando o país de instrumentos modernos e efetivos para a proteção do meio ambiente; o Executivo, criando aparelhamento administrativo suficiente para exigir o cumprimento das leis; e o Judiciário, como poder auxiliar adicional para os casos em que a sanção administrativa não tenha coerção suficiente para inibir o infrator.<sup>3</sup>

No tocante à criação de instrumentos legais, a Constituição Federal determina, em seu artigo 23, inciso VI, que cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência concorrente para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Essa possibilidade decorre da concretização do denominado federalismo cooperativo,<sup>4</sup> refletido no parágrafo único do art. 23, que prevê que uma lei complementar fixe normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando ao equilíbrio de desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional.<sup>5</sup>

Em razão do fenômeno cooperativo que permite atuação comum, o Município poderá atuar aplicando a lei federal (Estudo de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto Ambiental, Licenciamento, etc.) em situações em que não haja lei de regulamentação municipal, ou mesmo, nem seja de interesse local. Trata-se de evitar que o meio ambiente seja prejudicado pela inércia ou demora do ente político ao qual seja cabível a atuação administrativa, permitindo, assim, uma atenção eficaz. Portanto a competência para legislar sobre matéria ambiental é compatível com todos os entes da federação.

## **1.1 TRÊS ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO: ADMINISTRATIVA, CIVIL E PENAL**

Depois da norma constitucional, o sistema jurídico será integrado e complementado pela legislação inferior, contando com três esferas de tutela do meio ambiente, quais sejam: a esfera administrativa, civil e penal.

Relativamente à tutela administrativa do meio ambiente, destaca-se a Lei n.º 6.938, de 1981, que obriga o administrador a gerir a manutenção do equilíbrio ecológico, no exercício de uma gestão ambiental qualificada que se inicia com o exercício permanente do poder de polícia ambiental, atuando de ofício na prevenção para que o meio ambiente não seja degradado.

Sobre este aspecto, Nalini menciona que todas as entidades federativas têm competência na polícia ambiental, em que se destacam os municípios atuantes

---

<sup>3</sup> FREIRE, William. *Direito Ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Aide, 1998.

<sup>4</sup> O federalismo clássico deu lugar, em sua evolução, a uma nova forma de relacionamento entre os níveis de governo, caminhando para novas formas de relações entre a União e os Estados-membros, quebrando a rigidez antiga que prevalecia nessas relações. Nessa nova forma de federalismo, sob a forma cooperativa, os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas, ao contrário, se unem para cada qual, dentro de suas atribuições, dar conta das necessidades dos administrados. MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

<sup>5</sup> Id., *ibid*.

na esfera local, controlando e fiscalizando as atividades capazes de provocar degradação ambiental, contribuindo ainda para a elaboração de normas supletivas e complementares às editadas pela União e Estados Federados.<sup>6</sup>

Dentre os principais instrumentos colocados à disposição da cidadania estão a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA - cujos elementos são o Estudo de Impacto Ambiental - EIA - e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. A avaliação preliminar é feita pela AIA e, na hipótese de significativo prejuízo ao meio ambiente, então, se realiza o EIA que proporciona o detalhamento dos impactos. O licenciamento ambiental é outro importante instrumento que coloca o poder público no controle das atividades econômicas que possam resultar em intervenções no meio ambiente. Através do licenciamento, a Administração Pública estabelece condições e limites para o exercício da atividade, impondo sanções na hipótese de descumprimento das regras.<sup>7</sup>

O Estado de Direito pressupõe que administrar é cumprir a lei. Isso gera que as infrações administrativas ambientais constituem-se em ações ou omissões que violem as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.<sup>8</sup> Para assegurar o cumprimento das regras, a lei comina diversas penalidades que incluem desde a advertência à multa e à suspensão da atividade, até penas restritivas de direito compreendidas pela suspensão e cancelamento do registro à proibição de contratar com a administração pública pelo período de até três anos.

Quanto à tutela civil do ambiente, sabe-se que o dano ambiental representado pela lesão de recursos naturais tem como grande dificuldade os parâmetros de mensuração. Entretanto é necessário impor ao infrator a responsabilidade de ressarcir, feita através do retorno ao *status quo ante* ou mediante indenização em dinheiro. A restituição da natureza à qualidade anterior à lesão, nem sempre é possível e, por esta razão, torna-se importante estipular outras formas, e o Direito encarregou-se de estipular que, em matéria ambiental, a responsabilidade é objetiva, isto é, independe de culpa.<sup>9</sup>

Além disso, conforme menciona Nalini, o legislador inovou, implementando a modalidade do risco integral que significa a impossibilidade de invocação de qualquer excludente de responsabilidade.<sup>10</sup> Neste particular, Barbarullo destaca que a teoria do risco integral no âmbito da responsabilidade

---

<sup>6</sup> NALINI, op. cit.

<sup>7</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 126 ss.

<sup>8</sup> BRASIL. Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. In: Rocco, Rogério. *Legislação brasileira do meio ambiente*, Rio de Janeiro, 2002, p. 41-59, artigo 70.

<sup>9</sup> BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. In: Rocco, Rogério. *Legislação brasileira do meio ambiente*, Rio de Janeiro, 2002, p. 85-109, art. 14, § 1.º.

<sup>10</sup> NALINI, op. cit.

objetiva do Estado atua “como meio de repartir por todos os membros da coletividade o ônus dos danos atribuídos ao Estado”.<sup>11</sup>

Desta forma, ninguém pode escusar-se de ressarcir o mal causado ao ambiente, invocando a ausência de culpa. Na existência de um dano, quem o causou deve indenizá-lo, bastando existir a ação ou omissão do réu, o evento danoso, e a relação de causalidade entre o primeiro e o segundo. Assim, é irrelevante a licitude ou ilicitude da atividade causadora do dano. O fato de o infrator exercer uma atividade lícita não o isenta de responsabilidade.

Outra esfera de responsabilização por incidentes ambientais é a do direito penal na hipótese de um crime ambiental. A Lei n.º 9.605, de 1998, elenca as possibilidades de concretização de um crime ambiental que pode ser praticado tanto por uma pessoa física quanto por uma pessoa jurídica. É conveniente destacar a previsão de responsabilização da pessoa jurídica que, muitas vezes, configura-se como grande causadora de lesões ao meio ambiente e que tem sua infração punida através de penas restritivas de direito e de multa.<sup>12</sup>

Desta forma, existem três esferas de responsabilização implementadas quando o constrangimento imposto pela norma não tem eficácia.

## 1.2 INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Aspecto importante na temática ambiental diz respeito à participação do cidadão tanto no processo de tomada de decisão, quanto na fiscalização da tutela do meio ambiente e na implementação do desenvolvimento sustentável. Entretanto, de que forma o cidadão pode efetivamente participar do processo de defesa do meio ambiente?

Vários são os instrumentos processuais de defesa do meio ambiente, dentre eles está a Ação Popular, que é regulada pela Lei 4.717 de 1965 e prevista constitucionalmente no artigo 5.º, LXXIII que preconiza: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Por meio da Ação Popular, o cidadão brasileiro, no gozo de seus direitos políticos, age em nome próprio na defesa de um bem da coletividade. Essa circunstância não impede que vários cidadãos se litisconsorciem para a propositura de um único processo. Entretanto, embora sejam dispensadas as custas judiciais, o

---

<sup>11</sup> BARBARULLO, Angela. Concretização do dano ambiental e a teoria do risco integral. p. 247-266. In: SILVA, Bruno Campos (org). *Direito ambiental: enfoques variados*. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004.

<sup>12</sup> BRASIL, Lei n.º 9.605...

ônus da sucumbência, a propositura da ação deve ser feita por um advogado, o que enseja gastos relativos a tal contratação.<sup>13</sup>

Outro importante instrumento jurídico para a defesa do meio ambiente é a Ação Civil Pública mencionada pela Constituição Federal em seu artigo 129, III, elaborado pela Lei 7.347 de 1985. Sem prejuízo da Ação Popular referida anteriormente, a Ação Civil Pública rege as ações de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico, tendo como finalidades o cumprimento da obrigação de fazer, o cumprimento da obrigação de não fazer e/ou a condenação em dinheiro.<sup>14</sup>

De acordo com o artigo 5.º da lei suprarreferida, a ação judicial, principal e cautelar, pode ser proposta pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios, destacando, ainda, a possibilidade de propositura por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou por associação.

A referida ação é uma das principais áreas de atuação do Ministério Público, sendo a única ação que pode ser por ele proposta. A atuação no Ministério Público Federal e dos Estados não se restringe ao momento da apresentação do pedido judicial, mas, também, na preparação do pedido através do inquérito civil, requisitando informações e dados técnicos indispensáveis à propositura da ação e do termo de ajustamento de conduta, bem como no acompanhamento do processo atuando como fiscal da lei.<sup>15</sup>

Por sua vez, o Mandado de Segurança Coletivo é outra forma judicial de assegurar direitos difusos constitucionalmente previstos nos incisos LXIX e LXX do artigo 5.º. De acordo com a disposição dos incisos, o Mandado de Segurança pode ser proposto por partido político com representação no Congresso Nacional, por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano. Assim, para Mukai, somente os sindicatos, entidades de classe ou associações estão limitados a defender direitos coletivos líquidos e certos das categorias; os partidos políticos, por sua vez, poderão defender interesses difusos, tal como a proteção do meio ambiente.<sup>16</sup>

A Constituição Federal remete, ainda, a um importante instrumento do direito ambiental que é o Mandado de Injunção, previsto em seu art. 5.º, inciso LXXI. O referido instrumento é cabível toda vez que inexistir norma regulamentadora em matéria ambiental, o que torna inviável a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantia constitucional. Segundo Santos, “o mandado de injunção é remédio posto à disposição do cidadão contra o Estado para lhe impor o dever de praticar determinado ato ou não o praticar (...), sendo uma

<sup>13</sup> BRASIL. Lei n.º 4.717 de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Código de processo civil*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

<sup>14</sup> \_\_\_\_\_. Lei n.º 7.347 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. *Código de processo civil*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

<sup>15</sup> MACHADO, op. cit., p. 338-341.

<sup>16</sup> MUKAI, op. cit.

ação constitucional e peculiar posta a serviço de quem precise conjurar ilegalidade omissiva ou comissiva”.<sup>17</sup>

Com a elucidação dos instrumentos colocados à disposição do cidadão pelo Estado de Direito, percebe-se que depende da participação do cidadão a busca de efetividade dos direitos constitucionalmente previstos. No entendimento de Nalini, é o cidadão brasileiro que detém o poder de acionar as autoridades para exigir a tutela administrativa do meio ambiente; a polícia para a prevenção e repressão das infrações ambientais; o Ministério Público para que os infratores sejam levados aos tribunais; e o Judiciário para que as responsabilidades do infrator sejam apuradas e para que o patrimônio difuso não continue sendo dilapidado.<sup>18</sup>

Assim, os instrumentos processuais de defesa ambiental constituem-se em mecanismos de afirmação da democracia com os quais o cidadão pode efetivamente participar do processo de gestão social, atuando como fiscal da lei e das práticas cotidianas.

### 1.3 A POLÍTICA CREDITÍCIA E A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

Quanto ao processo de participação cidadã, oportuno mencionar que sua implementação depende do desenvolvimento de uma mentalidade voltada para os aspectos ambientais, diretamente relacionada à educação ambiental. De certa forma, diante da necessidade de avanço nas prioridades sociais, o Estado oferece oportunidades ao cidadão, provocando uma postura positiva perante o meio ambiente.

Trata-se de meios para efetividade de uma política tributária, fiscal, creditícia e de desenvolvimento regional em que o meio ambiente aparece como estratégia de negócios garantida por instrumentos da política econômica que incentivam a sustentabilidade, premiando o uso sustentável dos recursos naturais e o bem-estar coletivo.

Nessa perspectiva, surgem ferramentas econômicas que atualizam o papel do Estado possibilitando a governança ambiental<sup>19</sup> através de mecanismos como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf Florestal, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS Ecológico e o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI Verde.

O Pronaf Florestal consiste em um financiamento destinado à agricultura familiar com vistas a estimular o manejo de florestas nativas, o reflorestamento de áreas degradadas e de preservação permanente e reserva legal de pequenas

---

<sup>17</sup> SANTOS, Ulderico Pires dos. *Mandado de injunção*. [S.l.]: Paumape, 1988, p. 45.

<sup>18</sup> NALINI, op. cit., p. 304.

<sup>19</sup> A expressão “governança ambiental” é considerada no texto como a capacidade de governar e expandir os instrumentos de gestão, ampliando a eficácia dos resultados e a mobilização dos atores mais estratégicos. CAMARGO, Aspásia. Governança. p. 307-321. In: TRIGUEIRO, André. *Meio ambiente no século XXI: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

propriedades rurais. O financiamento é realizado em condições especiais, contabilizando juros de 4% a.a., carência de 8 e 12 anos de prazo para pagamento com bonificação de adimplência de 25%.<sup>20</sup>

Por sua vez, o ICMS Ecológico constitui-se em um incentivo aos municípios que não possuem unidades de conservação a criar ou defender a criação destas, ou ainda, aqueles municípios que já possuem unidades de conservação em seu território que tomem parte de iniciativas relacionadas à regularização fundiária, planejamento, implementação e manutenção das unidades de conservação. Trata-se da utilização de uma possibilidade aberta pelo artigo 158 da Constituição Federal brasileira que permite aos Estados definir, em legislação específica, parte dos critérios para o repasse de recursos do ICMS que os municípios têm direito. Neste caso, a denominação ICMS Ecológico faz jus à utilização de critérios que focam temas ambientais.<sup>21</sup>

Assim, todo e qualquer município pode beneficiar-se dos recursos do ICMS Ecológico, seja através da criação pelo próprio município ou por outro ente federado, de uma unidade de conservação, ou do aumento da superfície das unidades de conservação já criadas, ou ainda pela melhoria da qualidade da conservação destas unidades, ou outra área especialmente protegida.

Por outro vértice, o IPI Verde caracteriza-se em instrumento de tributação ambiental cujo imposto sobre produtos industrializados é aplicado através de alíquotas graduadas de acordo com o potencial dano ou benefício à natureza causado por esses produtos ou pelos processos produtivos associados, de modo que a indústria de reciclagem de plástico teria alíquota zero de imposto. Conforme menciona Carvalho, o critério de seletividade não tem exclusivamente finalidade de arrecadação, mas visa efetivamente contribuir para uma mudança de comportamento dos agentes produtores e consumidores. No Brasil, embora os desafios socioambientais sejam imensos, as tentativas apontam para modestos avanços.<sup>22</sup>

A realidade indica que o desenvolvimento sustentável requer um Estado ainda mais forte na sua capacidade reguladora e de planejamento estratégico, deixando ao mercado as atividades de natureza estritamente produtiva de infraestrutura e privilegiando a complementaridade entre a regulação estatal e os mecanismos de mercado. Assim, o desafio de sustentabilidade é um desafio eminentemente político, com bases lançadas na Conferência do Rio, para iniciar a busca de compromissos, tanto internos quanto entre nações, a partir do alerta da precariedade dos ecossistemas.

Neste aspecto, a grande meta consiste em alcançar um paradigma de equilíbrio entre Estado, mercado, sociedade civil e meio ambiente, identificando o

---

<sup>20</sup> Disponível em [www.pronaf.gov.br/florestal/florestal1.htm](http://www.pronaf.gov.br/florestal/florestal1.htm). Acessado em 22/03/2008.

<sup>21</sup> LOUREIRO, Wilson. ICMS Ecológico: a consolidação de uma experiência brasileira de incentivo a conservação da biodiversidade. Disponível em [www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br). Acessado em 22/03/2008.

<sup>22</sup> CARVALHO, José Carlos. Poder Executivo. p. 259-274. In: TRIGUEIRO, André. *Meio ambiente no século XXI: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.



papel do Estado no desenvolvimento social, face à magnitude dos desequilíbrios sociais presentes e que apresentam sérias repercussões sobre a natureza.

## **2 A REALIDADE ENTRE A PROTEÇÃO JURÍDICA AO MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO**

Inobstante a Carta Política consagre de forma clara os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde, bem como indique a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a efetividade de tais pilares não é respeitada pelo Estado Democrático de Direito.

No panorama atual, Lassale confirmaria sua tese de que a Constituição não passa de uma folha de papel, bem como de que “a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país vigem e as constituições escritas não têm valor nem são duráveis, a não ser que exprimam fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social (...)”.<sup>23</sup> Assim, como menciona Bastos, se a Constituição escrita não corresponde aos fatores reais de poder, a Constituição real, tanto para os governantes quanto para a própria consciência nacional, está de plano ameaçada.<sup>24</sup>

Essa é efetivamente a realidade do Brasil. O país possui uma Constituição que, no tocante ao meio ambiente, buscou privilegiar os direitos fundamentais do homem, ignorando os fatores de poder. Entretanto a relativa perda de protagonismo do Estado com relação ao mercado é, no entendimento de Santos, a razão que levou os países periféricos e semiperiféricos a assumir posição cada vez mais limitada, tendo que cumprir as determinações do capital financeiro e industrial transnacional, reconhecidamente estabelecidas pelas organizações internacionais controladas pelos Estados centrais.<sup>25</sup>

Embora as disposições legislativas correspondam aos diversos tópicos da problemática ambiental e sejam reconhecidamente revestidas de modernidade, não conseguem realizar-se em razão da supremacia conferida aos interesses econômicos e, por isso, é cada vez mais perceptível a distância existente entre a positivação e a efetivação dos direitos ambientais.

A conjuntura das relações definidas pela globalização busca reduzir o Direito a mera técnica de controle social desvalorizando o papel prescritivo da ciência jurídica. Nesse sentido, a manifestação simbólica do Direito Ambiental na forma de legislação, declarações, instituições e decisões judiciais cria a falsa

---

<sup>23</sup> LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 2. ed. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Tradução de Walter Stönnner. Rio de Janeiro: Liber Júrís, 1988, p. 49.

<sup>24</sup> Id., *ibid.*, prefácio.

<sup>25</sup> SANTOS, *Para um novo senso comum...*, p. 155.

impressão de que existe ativa e completa assistência, bem como a prevenção ecológica conferida ao Estado.<sup>26</sup>

Na verdade, o Direito estatal moderno enfrenta uma crise decorrente da redução histórica de sua autonomia e de sua eficácia à autonomia e eficácia do Estado. De acordo com Borges, o que a crise do Direito revela é de que quando posto a serviço das exigências do Estado constitucional liberal e do capitalismo hegemônico, o Direito moderno torna-se reduzido a um Direito estatal científico, eliminando gradualmente a tensão inicial existente entre regulação e emancipação.<sup>27</sup>

Esse também é o entendimento de Teubner, para quem o Direito, ao expandir e aprofundar a sua autoridade reguladora sobre a sociedade, torna-se prisioneiro da política e da economia, acabando por submeter a uma tensão excessiva a autoprodução dos seus elementos normativos. Tais disfunções redundam em uma ineficácia do Direito resultante da influência dos outros sistemas sociais.<sup>28</sup> Nestes termos, a pressão exercida pelos diversos setores da sociedade em razão dos fatores reais de poder conseguiu emprestar à Carta Magna e à legislação infraconstitucional a natureza de uma simples folha de papel.

Diante disso, Borges menciona a dificuldade de implementação do Direito Ambiental e, mesmo, a dificuldade em pautar a própria produção teórica por uma ética voltada aos objetivos ecológicos compreendidos como fins das políticas públicas. O cenário decorrente dessa conjuntura é caracterizado pela violação dos preceitos fundamentais reconhecidos no país e que são ignorados diante do argumento do crescimento econômico.<sup>29</sup>

Ao lado disso, soma-se a deficiência de recursos humanos nas instituições e a corrupção. O primeiro enseja uma atuação ineficiente das instituições responsáveis pela fiscalização do cumprimento da lei, permitindo a continuidade dos crimes ambientais em face da impossibilidade de fazer-se presente nos diversos pontos de degradação ambiental. Por outro viés, a corrupção também é fator de agravamento do cenário de destruição da natureza porque sua prática reitera o valor da impunidade autorizando a manutenção do sistema tal como se encontra. A prática da corrupção reveste-se no grande mal da sociedade contemporânea, pois ao contribuir para o crescimento da impunidade no meio político e nas instituições, em certa medida revela-se como algo possível e permitido também para o cidadão em suas atividades cotidianas.

Assim, o desrespeito ao meio ambiente acontece porque a sociedade tem seguido valores que estão distantes do espírito da lei de proteção ambiental, demonstrando a presença marcante dos fatores reais de poder que conduzem a política nacional. O cenário nacional tem sido definido pela supremacia dos

---

<sup>26</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX. p. 11- 32. In: \_\_\_\_\_; VARELLA, Marcelo Dias (orgs.). *O novo em Direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

<sup>27</sup> Id., ibid.

<sup>28</sup> TEUBNER apud SANTOS, *Para um novo senso comum...*, p. 159.

<sup>29</sup> BORGES, op. cit.

interesses econômicos de grandes empresas transnacionais, pelo consumo excessivo das elites, pelo desperdício de recursos naturais por parte de toda a população e também pela desconsideração da dignidade da pessoa humana, entendida como valor anterior e suporte de implementação do Direito Ambiental.

O contexto vislumbrado apresenta perspectiva de mudanças no nascimento de uma nova mentalidade coletiva, um novo paradigma de realização da ciência e da sociedade através da conscientização e sensibilização ambiental. É algo que nasce e é cultivado na família, tem continuidade na escola e encontra respaldo na sociedade, que corrobora iniciativas positivas para o meio ambiente por meio do exemplo conferido pelas instituições públicas e também através da implementação de políticas públicas e de fiscalização do cumprimento da legislação.

A difusão do ambientalismo e a ideia de desenvolvimento sustentável têm a pretensão de fazer coabitar valores opostos para a preservação de recursos de um mundo que é finito. No plano local, a consciência ambiental compete com as prioridades sociais e econômicas e a consciência civil e preservacionista da população é ainda embrionária, porém existem iniciativas que pretendem despertar o interesse da população por problemas ambientais globais que devem ser anteriormente tratados no âmbito local. É o caso das Agendas 21 estaduais e locais que devem estar em conformidade com a Agenda Nacional, partida de um consenso mundial consagrado na Cúpula da Terra. Através da fixação de prioridades comunitárias, torna-se possível formar consensos mínimos sobre aspectos restritos, contribuindo para o equilíbrio do meio ambiente global.

Nesse sentido, percebe-se que a capacitação e o fortalecimento das comunidades vêm ao encontro do desenvolvimento sustentável, pois atualmente o Estado é incapaz de enfrentar a diversidade de necessidades locais. Para isso, cumpre destacar o papel das universidades em promover o desenvolvimento local, propiciando a educação ambiental em todas as faculdades e departamentos, ressaltando, ainda, que a universidade dispõe de considerável potencial humano apto a assessorar e implementar projetos de desenvolvimento local, apoiando, também, as iniciativas da sociedade civil manifestada pelo trabalho de organizações não-governamentais e da iniciativa privada que desenvolvem trabalhos de base.<sup>30</sup>

Contudo a busca da governança introduziu o fortalecimento do poder local e os processos de descentralização com a valorização dos movimentos comunitários e da promoção do associativismo. Para Camargo, trata-se de uma parceria entre governo e sociedade no intuito de absorver novas formas de gestão e participação, inaugurando, também, uma nova forma de relacionamento entre o público e o privado, tendo como ponto de apoio o Estado e contando, ainda, com a disseminação de organizações civis (associações, ONGs, movimentos comunitários) infiltradas em todos os lugares, importantes para o fortalecimento do poder local através do processo de empoderamento. Portanto a mudança é

---

<sup>30</sup> SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel, 1993, p. 39. (Cidade aberta).

efetivamente possível, desde que focada em objetivos restritos, bem como em resultados e atuação espacial definidos.<sup>31</sup>

Assim, esse novo âmbito de tomada de decisão pró-meio ambiente evidencia uma preocupação verdadeira por reverter os processos de destruição da natureza, refletindo uma visão holística das relações entre o homem e o meio onde vive. Somente a partir do desenvolvimento de ações locais favoráveis ao meio ambiente é que os problemas ambientais globais poderão ser revertidos.

No entendimento de Morin, é essencial realizar a ligação entre atos individuais suscetíveis de conferir poderes ao indivíduo; é preciso ajudar os cidadãos a descobrirem o sentimento de que podem infletir o curso da sua própria vida, mudando, ao mesmo tempo, a política de sua comunidade em nível local e do governo em nível nacional.<sup>32</sup>

Portanto a cooperação do Estado na formulação de políticas públicas e o fornecimento de instrumentos à sociedade para a defesa do meio ambiente são garantias de plena participação de indivíduos que, conscientes de seu papel na condução do desenvolvimento, podem demonstrar os rumos que a sociedade deve seguir, privilegiando valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a saúde e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## CONCLUSÃO

O cenário de degradação ambiental que assola o planeta é incontestável e carece de medidas urgentes para que a crise refletida nos mais diversos setores sociais possa ser revertida. Para que a mudança se processe, é necessária a adoção de um conjunto de medidas, que inclui a mundialização das políticas, a eficiência social do Estado e o crescimento da participação comunitária.

No que se refere à mundialização das políticas, menciona-se a urgência da evolução de uma era de conflitos para outra de cooperação. Nessa nova era, as medidas locais implementadas segundo a vocação de cada país demonstrarão que podem contribuir para o equilíbrio do meio ambiente global.

Outro aspecto da mudança diz respeito ao fortalecimento do Estado enquanto instituição e sua eficiência na formulação de políticas ambiciosas e de incidência incisiva sobre o social, fornecendo serviços públicos elementares e de qualidade como saneamento, eletricidade, água potável e educação. Neste particular, a política social deve ser facilitada pela participação crescente dos Estados e Municípios, descentralizando as funções com responsabilidades e recursos para os níveis mais próximos da cidadania e distante das oligarquias que retêm a descentralização em favor de seus próprios interesses.

---

<sup>31</sup> CAMARGO, op. cit.

<sup>32</sup> MORIN, Edgar. *Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar*. Traduzido por Paula Yone Strob. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. (Idéias Sustentáveis).

O processo deve ainda respeitar a participação comunitária, pois uma intervenção ativa das comunidades locais cria condições propícias para que os objetivos básicos de descentralização sejam cumpridos. Além disso, a realidade exige a responsabilidade de todos os atores sociais: comunidades religiosas, sindicatos, universidades, associações, ONGs. Todos capazes de trazer ideias, recursos humanos e financeiros. A perspectiva revela diversos atores com experiências diferentes e linguagens diversas.

Outra questão relevante está relacionada à transparência. O cenário demonstra a generalização das práticas de corrupção e a sensação de impunidade diante das evidências. Além de implicar um crime ético, considerado pela subtração de recursos das políticas e programas destinados aos setores desfavorecidos da sociedade, a corrupção apresenta elevados custos para as economias lesadas e intoleráveis consequências morais. Um Estado forte não pode permitir que seu projeto de gestão social seja contaminado pela corrupção, devendo primar pela transparência.

Portanto as transformações pelas quais tem de passar o Estado para atender às exigências da contemporaneidade são múltiplas e, também, se apresentam no tocante à gestão do meio ambiente. Um Estado forte e um Poder Executivo bem aparelhado são fundamentais para a aplicação da lei e o enfrentamento da impunidade, entretanto não bastam para reverter o atual quadro de uso predatório dos recursos naturais. Tão importante quanto reduzir o passivo ambiental deve ser promover o uso sustentável dos recursos naturais. É preciso garantir a sustentabilidade do desenvolvimento para que as medidas de comando não fracassem.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

BARBARULLO, Ângela. Concretização do dano ambiental e a teoria do risco integral. p. 247-266. In: SILVA, Bruno Campos (org). *Direito ambiental: enfoques variados*. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Direito ambiental e teoria jurídica no final do século XX. p. 11- 32. In: \_\_\_\_\_; VARELLA, Marcelo Dias (orgs.). *O novo em direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BRASIL. Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. In: Rocco, Rogério. *Legislação brasileira do meio ambiente*, Rio de Janeiro, 2002, p. 41-59.

BRASIL. Lei n.º 7.347 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. *Código de processo civil*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. In: Rocco, Rogério. *Legislação brasileira do meio ambiente*, Rio de Janeiro, 2002, p. 85-109.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 4.717 de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Código de processo civil*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMARGO, Aspásia. Governança. p. 307-321. In: TRIGUEIRO, André. *Meio ambiente no século XXI: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

CARVALHO, José Carlos. Poder Executivo. p. 259-274. In: TRIGUEIRO, André. *Meio ambiente no século XXI: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

FREIRE, William. *Direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Aide, 1998.

LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 2. ed. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Tradução de Walter Stönnner. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1988.

LOUREIRO, Wilson. ICMS Ecológico: a consolidação de uma experiência brasileira de incentivo a conservação da biodiversidade. Disponível em [www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br). Acessado em 22/03/2008.

MORIN, Edgar. *Saberes globais e saberes locais: o olhar transdisciplinar*. Traduzido por Paula Yone Strob. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. (Idéias Sustentáveis).

NALINI, Renato. Poder Judiciário. p. 287-305. In: TRIGUEIRO, André. *Meio ambiente no século XXI: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel, 1993. (Cidade aberta).

SANTOS, Ulderico Pires dos. *Mandado de injunção*. [S.l.]: Paumape, 1988.